

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

This full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/15157>

Please be advised that this information was generated on 2014-11-11 and may be subject to change.

KRONIEKEN

NEDERLAND

De stand van de milieuwetgeving in Nederland

In de jaargang 1970 wijdde M.V. Polak een drietal beschouwingen aan wettelijke maatregelen ter bescherming van het leefmilieu in Nederland (1). De laatste daarvan bevatte als aanhef de zin: « De lezer zij gerust: dit is onze derde, maar tevens onze laatste kroniek over het recht en het leefmilieu ». De lezers zijn inderdaad met rust gelaten: « milieukronieken » zijn sindsdien van Nederlandse zijde niet meer in dit tijdschrift verschenen, reden waarom ik de laatste ontwikkelingen op het gebied van de milieuwetgeving — noodgedwongen beknopt — wil weergeven.

1. De Wet verontreiniging zeewater (Stb. 1975.352) (2)

Deze wet is een wet ter uitvoering van het op 15 februari 1972 te Oslo tot stand gekomen verdrag, ter voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten uit schepen en luchtvaartuigen (Trb. 1972, 62). Kernartikelen van de wet zijn de artikelen 3 en 4. Artikel 3 verbodt het lozen van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen stoffen (de zg. zware stoffen) (3), het aan boord nemen van dergelijke stoffen om die te lozen alsook het afgeven daarvan met het oogmerk die stoffen te doen lozen. Er is hier sprake van een absoluut verbod tot het lozen van bepaalde bijzonder gevaarlijke stoffen. Opvallend is dat het verbod zich niet slechts uitstrekt tot het in artikel 2 van het verdrag bedoelde zeegebied, doch waar ter wereld ook toepasselijk is op Nederlandse vaar- en vliegtuigen. Artikel 4 bevat een met artikel 3 vergelijkbare redactie, met dien verstande dat ten aanzien van de daar bedoelde lozing van weliswaar schadelijke doch niet bijzonder gevaarlijke stoffen ontheffing van het verbod mogelijk is. De beknopte en heldere wet vormt een welkome aanvulling van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, welke wet primair de bescherming van belangen op Nederlands territorium ten doel heeft.

De wet verdient niet alleen uit het oogpunt van bescherming van het leefmilieu de aandacht doch

ook uit juridisch en met name volkenrechtelijk oogpunt. Immers een verbod om te lozen op de volle zee kan slechts gelden voor Nederlandse vaar- en vliegtuigen. Zou met dit verbod worden volstaan, dan zouden vreemde vaar- en vliegtuigen afvalstoffen van Nederlandse herkomst naar Nederlands recht straffeloos kunnen lozen. Om deze figuur te voorkomen is de gelukkige oplossing gekozen van het verbod op Nederlands territorium stoffen aan boord te nemen of af te geven met het oogmerk die te lozen respectievelijk te doen lozen. Hiermede wordt tevens voldaan aan de in artikel 15 van het verdrag neergelegde verplichting voor de staten toe te zien op vaartuigen die in zee te lozen stoffen aan boord nemen, ongeacht hun nationaliteit.

Uit strafrechtelijk oogpunt is van belang het feit dat op overtreding van de in de wet neergelegde voorschriften de Wet op de economische delicten van toepassing is verklaard. Een van de voordelen van deze constructie is dat de vervolging en berechting van dergelijke overtredingen, die in hoofdzaak om economische motieven zullen worden gepleegd, berusten bij de economische officier van justitie en de economische strafrechter. Tevens biedt titel IV van de genoemde wet de mogelijkheid tot het opleggen van zogenaamde voorlopige maatregelen, indien onmiddellijk ingrijpen geboden is om aan de verboden gedraging een einde te maken, hetgeen in geval van milieudelicten van bijzondere betekenis kan zijn.

2. De Wet chemische afvalstoffen (Stb. 1976.214) (4)

De onderhavige wet is een afsplitsing van een vroeger voorontwerp van wet inzake de bodemverontreiniging. De wet is er niet op gericht te voorkomen dat bepaalde gevaarlijke en moeilijk verwerkbare afvalstoffen in het ecologisch systeem terecht komen, door deze zelf te verbranden, te lozen of te storten etc. Voor deze wijzen

(1) 1970, blz. 179 e.v., 1970, blz. 250 e.v., 1970, blz. 316 e.v.

(2) Zie voor de behandeling in de Staten-Generaal: Kamerstukken II 1972/73, 12 293; 1973/74, 12 293. Hand. II 1974/75, blz. 4088-4098, 4104-4114. Kamerstukken I 1974/75, blz. 987-990. Zie voor de met deze wet samenhangende wijzigingen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren de wet van 5 juni 1975, Stb. 1975.353.

(3) Zie het besluit van 9 juli 1975, Stb. 1975.419, waarin die stoffen zijn aangewezen.

van omgaan met chemische afvalstoffen — welke stoffen nader bij algemene maatregel van bestuur moeten worden aangegeven; de wet bevat geen definitie — verwijst de wet naar reeds bestaande regelen zoals de Hinderwet, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en provinciale en gemeentelijke verordeningen. Zij schept daarentegen een wettelijk regime waarin de *overdracht* van chemische afvalstoffen aan anderen aan bepaalde voorschriften wordt onderworpen. De wet wijkt aldus in zoverre af van de overige milieuwetten dat zij in beginsel slechts een organisatorisch kader verschaft voor het opruimen van chemische afvalstoffen en geen strafbepalingen (5) bevat terzake van milieuschadelijke handelingen met deze stoffen.

Het voornoemde organisatorische kader van de wet luidt globaal als volgt: degene die zich van chemische afvalstoffen wil ontdoen, mag dit slechts aan een persoon of inrichting die over een vergunning beschikt tot het bewaren, bewerken, verwerken of vernietigen van chemische afvalstoffen (6). (Voor afgifte van chemische afvalstoffen die in zee geloosd zullen worden of die naar het buitenland zullen worden vervoerd geldt een wat afwijkende regeling). In samenhang met dit voorschrift kent de wet een tweezijdig meldingssysteem: artikel 4 bepaalt dat degene die zich van chemische afvalstoffen ontdoet door afgifte aan een ander telkenmale aan de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne moet medelen o.a. de datum van afgifte, de naam en het adres van degene aan wie de stoffen zijn afgegeven, alsook de aard en hoeveelheid van de stoffen. Artikel 6 bevat de pendant van deze verplichting voor de reeds genoemde houder van de vergunning aan wie de stoffen zijn afgegeven. De wet bevat een vergelijkbare, slechts op ondergeschikte punten afwijkende regeling voor de afgifte van afgewerkte olie.

Zoals in de Nederlandse milieuwetten gebruikelijk kent ook deze wet een eigen heffingssysteem. De opbrengst dient ter bestrijding van de kosten die aan de uitvoering van de wet zijn verbonden (een zeer rekbaar begrip!) en van de «kosten van in het bijzonder in het belang van een doelmatige verwijdering van chemische afvalstoffen en afgewerkte olie getroffen maatregelen dan wel van maatregelen die erop gericht zijn het ontstaan van chemische afvalstoffen te beperken». Aan de heffing kan een gehele reeks van personen en instellingen worden onderworpen (7). Is hiermede het stelsel van de wet in grote lijnen geschetst, op twee punten wil ik nog wijzen.

De wet opent in artikel 34 de mogelijkheid het

ontstaan van chemische afvalstoffen te beperken. Daartoe kunnen bij algemene maatregel van bestuur t.a.v. bepaalde soorten gevaarlijke chemische afvalstoffen regelen worden vastgesteld die o.a. inhouden een verbod tot vervaardigen of op de markt brengen van dergelijke stoffen (zo nodig onder voorwaarden). Men ziet: via een milieuwet kan desgewenst zeer diep worden ingegrepen in het industriële en economische leven.

Mijn tweede punt: de gehele uitvoering van de wet geschiedt op het niveau van de centrale overheid. Wordt de decentralisatie veel met de mond beleden, de wetgevingspraktijk wijst niet zelden op centralisatie en niet in het minst de wetgeving geïnitieerd door ons milieudepartement.

3. Het ontwerp Afvalstoffenwet (8)

Dit op 24 maart 1975 ingediende wetsontwerp beoogt blijkens de considerans de belasting van het milieu verder te beperken door het stellen van wettelijke regelen betrekking hebbende op huishoudelijke afvalstoffen, autowrakken en andere afvalstoffen waarvoor nog geen andere wettelijke regeling (zoals de Kernenergiewet, de Destructiewet en de Bestrijdingsmiddelenwet) geldt. Evenals de Wet chemische afvalstoffen bestaat ook dit wetsontwerp voor een groot deel uit organisatiebepalingen. Er is echter meer sprake van decentralisatie (9). Zo wordt aan de gemeenteraad opgedragen het bij verordening vaststellen van regelen inzake het zich ontdoen van huishoudelijke afvalstoffen (10); provinciale staten van elke provincie moeten een plan vaststellen inzake de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen, waarin gemeentelijke samenwerkingsgebieden worden aangewezen; de uitvoering van het plan berust bij de gemeentebesturen. Ook het verwijderen van autowrakken bestempelt het ontwerp tot een taak op provinciaal en gemeentelijk niveau. Tenslotte eist het ontwerp een provinciaal plan inzake de verwijdering van van bedrijven afkomstige afvalstoffen, die tesamen met de verzamelde huishoudelijke afvalstoffen zullen worden bewerkt, verwerkt, vernietigd, op of in de bodem gebracht of

(4) Zie voor de behandeling in de Staten-Generaal: Kamerstukken II 1973/74, 12 662; 1974/75, 12 662. Hand. II 1974/75, blz. 4634-4651; 4689-4700; 4832-4846; 4950-4951; 5141-5142; 5314-5318. Kamerstukken I 1974/75, 12 662 (135, 135a); 1975/76, 12 662 (66); Hand. I 1975/76, blz. 419-426.

(5) Op een artikel na: artikel 31, dat verbiedt chemische afvalstoffen of afgewerkte olie op of in de bodem te brengen.

(6) Art. 3 j° 8.

(7) Art. 37.

(8) Kamerstukken II 1974/75, 13 364; 1975/76, 13 364.

(9) Zie echter de artt. 6, 21 vijfde lid, 25, tweede lid, 26, zevende lid, 27-30, 53, 80 die een (sterk) centralistisch karakter hebben.

(10) Met dien verstande echter dat bij a.m.v.b. met betrekking tot die verordening nadere regelen kunnen worden gesteld; wat met de ene hand wordt gegeven, kan met de andere worden teruggenomen.

afgevoerd. Ook deze plannen moeten door de gemeentebesturen worden uitgevoerd.

Sterker nog dan de Wet chemische afvalstoffen bevat het onderhavige ontwerp een welhaast limietloze mogelijkheid tot het stellen van regels met het oog op de beperking van de afvalstroom. Men leze hiertoe slechts de in uitermate ruime bewoordingen gestelde artikelen 27-30 van het ontwerp die bij ruime toepassing zouden kunnen leiden tot een nagenoeg totale lamlegging van het economisch en zelfs sociaal bestel. In het voorlopig verslag (11) is tegen dergelijke zeer ruime delegatiebepalingen door een groot aantal fracties bezwaar gemaakt.

Hoofdstuk 6 van het ontwerp regelt een vergunningstelsel voor het oprichten, in werking hebben e.d. van inrichtingen bestemd tot het verbranden van afvalstoffen, het zich van afvalstoffen ontdoen door ze op of in de bodem te brengen, het bewaren of overladen van afvalstoffen, het anderszins bewerken, verwerken of vernietigen van afvalstoffen. De regeling is nagenoeg een copie van die van de Wet inzake de luchtverontreiniging: de vergunningverlening geschiedt op provinciaal niveau en is voorzien van een uitgebreid geregelde procedure inzake bezwaar en beroep.

Hoofdstuk 8 bevat de financiële bepalingen. Ook hier duiken de onvermijdelijke milieuheffingen weer op, gebaseerd op het principe « de vervuiler betaalt ». Het ontwerp kent terzake heffingen van vergunninghouders (d.w.z. i.h.a. de houders van inrichtingen) en de zogenaamde produktheffing die o.a. tot doel heeft stimulering van produktie van en handel in produkten die het milieu in mindere mate belasten. De opbrengst van de heffingen dient in beginsel ter bestrijding van de kosten van de maatregelen die aan de uitvoering van de wet zijn verbonden dan wel in het bijzonder zijn getroffen in het belang van een verdere beperking van de belasting van het milieu door afvalstoffen.

Tenslotte: evenals in de Wet verontreiniging zeewater en de Wet chemische afvalstoffen het geval is brengt ook dit wetsontwerp een aantal gedragingen in strijd met de bij of krachtens het ontwerp gestelde verplichtingen onder de werking van de Wet op de economische delicten. Op de overwegingen daarvoor werd hierboven reeds ingegaan.

4. Het ontwerp van Wet geluidhinder (12)

Dit zeer omvangrijk, gecompliceerd en een groot aantal delegatiebepalingen bevattend wetsontwerp heeft tot doel het voorkomen of beperken van geluidhinder (waaronder trillingshinder). De regeling bevat een drietal wijzen waarop geluidhinder kan worden voorkomen of beperkt:

a) *de zogenaamde bronbestrijding*. In bestrijding van geluidhinder bij de bron voorziet het ontwerp door het opnemen van de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent o.a. het vervaardigen, invoeren, te koop aanbieden en gebruiken van bepaalde toestellen (bv. stofzuigers, wasmachines, auto's, bromfietsen e.a.). Deze regels kunnen inhouden een vergunningstelsel of een stelsel van individuele of typekeuring. Ook voorziet het ontwerp in een indirecte wijze van bronbestrijding. Gebruikers, vervaardigers, verkopers e.d. van geluidproducerende toestellen kunnen aan — regulerende — heffingen worden onderworpen, naar rato van de geluidproduktie en de aard van het voortgebrachte geluid. Hiermede is beoogd een impuls te geven tot een stillere technologie.

Met betrekking tot de bronbestrijding t.a.v. inrichtingen (industrie) bevat het ontwerp een systeem waarbij niet het gebruik van de afzonderlijke toestellen binnen die inrichtingen aan beperkende regels wordt onderworpen, doch waarbij het in werking hebben, oprichten, wijzigen of uitbreiden van een inrichting als totaliteit aan een vergunningstelsel op provinciaal niveau wordt gebonden. De Hinderwet bevat, naar de memorie van toelichting (par. 3) stelt, te geringe mogelijkheden tot beperking van industrielawaai. Geluidbeperkende voorschriften m.b.t. recreatie-inrichtingen (bv. beatkelders) dienen bij gemeentelijke verordening te worden vastgesteld.

b) *beperking van de geluidoverdracht*. Daar het niet in alle gevallen mogelijk is de geluidproduktie van de bron voldoende te beperken, stelt het ontwerp een regeling voor die in de Nederlandse wetgeving als een novum kan worden beschouwd: rond industrieterreinen moeten door de gemeenteraad in het kader van de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan zones worden vastgesteld waarbinnen de zogenaamde gevelbelasting van woningen een bepaalde waarde (13) niet mag te boven gaan en waarbuiten de geluidbelasting van het terrein in het algemeen niet hoger mag zijn dan 50 decibel (A). Dit kan betekenen dat geluidbeperkende maatregelen moeten worden genomen om de zone rond industrieterreinen niet te groot te doen worden of om de gevelbelasting van de woningen binnen die zone aan de gestelde waarden te laten voldoen. Daarbij kan worden gedacht aan afschermende geluidongevoelige bebouwing, plaatsing van geluidwerende schermen e.d. De beslissing omtrent de te nemen maatregelen berust in beginsel bij de gemeenteraad.

(11) 13 364, n° 4.

(12) Kamerstukken II 1975/76, 13 639.

(13) In beginsel 50 decibel (A).

Ook met betrekking tot wegen stelt het ontwerp een zoneringstelsel voor. Hier is het echter niet de gemeenteraad die de breedte van de zone vaststelt, doch de wet zelf. Binnen de wettelijk vastgestelde zone geldt dan voor woningen een bepaalde maximum gevelbelasting waarmee zowel bij de aanleg van wegen als bij het projecteren van bebouwing rekening moet worden gehouden. Ook hier beslist de gemeenteraad in beginsel omtrent de te nemen geluidbeperkende maatregelen in het kader van het vast te stellen bestemmingsplan.

De bovenstaande maatregelen gelden volgens het wetsontwerp slechts voor geheel nieuwe projecten (industrieën, wegen of woningen). Het bevat daarnaast een uitgebreide regeling voor bestaande en overgangssituaties. Ook voor die gevallen geldt in beginsel een zoneringsregeling die echter niet noodzakelijk is gekoppeld aan de vaststelling of herziening van bestemmingsplannen, doch waarvoor het wetsontwerp bijzondere procedures bevat. Tevens gelden voor dergelijke situaties hogere toelaatbare waarden voor de maximale geluidbelasting dan voor nieuwe situaties het geval is.

Het ontwerp voorziet tenslotte in de mogelijkheid tot het instellen van andere geluidzones dan rond industrieterreinen en wegen. Genoemd worden zones langs spoor- en tramwegen. Ook kunnen andere gebieden waar ernstige geluidhinder aanwezig of te verwachten is bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Zones rond luchtvaartterreinen bestrijkt het ontwerp niet. Een regeling terzake omvat het bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde ontwerp tot wijziging van de Luchtvaartwet.

c) *geluidisolatie*. Als derde maatregel ter voorkoming of beperking van geluidhinder stelt het ontwerp een wijziging van de Woningwet voor. Deze wijziging — noodzakelijk omdat niet altijd met behulp van de onder a en b vermelde maatregelen voldoende rust *binnen* de woningen kan worden verwezenlijkt — voert een nieuwe weigeringsgrond voor de afgifte van een bouwvergunning in, te weten indien de isolatie van het bouwwerk niet voldoet aan bepaalde isolatie-waarden.

Ook deze (ontwerp-)milieuwet bevat een heffingstelsel op basis van het principe « de vervuiler betaalt ». Te onderscheiden zijn reguleringsheffingen en bestemmingsheffingen. De opbrengst van de heffingen zal in overwegende mate worden gebruikt voor de financiering van kosten van saneringsmaatregelen in de geluidzones langs bestaande wegen en industrieterreinen. De memorie van toelichting (blz. 121) stelt dat de saneringskosten van industrie- en verkeerslawaaï naar ver-

wachting f 2 miljard zullen bedragen, gespreid over een saneringsprogramma van 10 jaar.

Het wetsontwerp verklaart in aansluiting bij vroegere milieuwetten op een aantal gedragingen de Wet op de economische delicten van toepassing.

Tenslotte : ook dit ontwerp ademt wederom de centralisatiegedachte uit. Daarop is niet slechts gewezen door de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (14), doch ook door verschillende Kamerfracties (15). Het schijnt moeilijk zo niet onmogelijk alom beleden idealen in werkelijkheid om te zetten.

5. Blijkens bovenstaande staat de wetgevingsmachine op het gebied van de milieuhygiëne niet stil. Dat is toe te juichen. Er dreigen echter wel gevaren :

— door het steeds meer creëren van nieuwe wettelijke voorschriften dreigt de coördinatie tussen de verschillende door die regelingen bestreken beleidsterreinen bemoeilijkt te worden ;

— het verband tussen milieuvoorschriften en de ruimtelijke ordening wordt steeds gecompliceerder ;

— er ontstaat een (te) groot aantal vergunningssystemen die elkaar onderling overlappen ;

— de onderling weinig op elkaar afgestemde inspraak, bezwaren- en beroepsprocedures dreigen te leiden tot grote vertraging en de burger en de administratie onnodig zwaar te belasten.

Het lijkt dan ook hoog tijd over te gaan tot vereenvoudiging en onderlinge coördinatie van de milieuwetgeving (16). Zo dit niet geschiedt dreigt deze wetgeving te verzanden in praktische onuitvoerbaarheid.

Augustus 1976

Mr. C.A.J.M. Kortmann

(14) Kamerstuk II 1975/76, 13 639, n° 4.

(15) Kamerstuk II 1975/76, 13 639, n° 8.

(16) Op het gebied van inspraak en beroep is op korte termijn een wetsontwerp te verwachten dat terzake uniforme regels bevat, geldend voor de gehele milieuwetgeving.

OPENBAAR AMBT

— SYNDICAAL OVERLEG —

De betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel

Een wet van 19 december 1974 wil de betrekkingen regelen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

TOEPASSINGSFEER VAN DE WET

De bij de wet ingestelde regeling kan door de uitvoerende macht onder de voorwaarden en bin-